

海峡两岸跨境毒品犯罪的刑事司法协助问题

薛少林^{*}

随着我国改革开放政策的进一步深化以及 1987 年台湾当局开放大陆人民赴台探亲以来,两岸的交流日益密切,经贸往来日益频繁、人员往来不断增加,但随之而来的是两岸日益严峻的跨境犯罪问题,跨境毒品犯罪作为两岸跨境犯罪的主要形式之一已死灰复燃并迅速蔓延。毒品犯罪分子充分利用两岸便利的交通条件和法域差异,建立起制造、贩卖、走私毒品的犯罪团伙和网络,打击跨境毒品犯罪活动已成为两岸所面临的一项严峻任务。

一、两岸跨境毒品犯罪的现状

两岸跨境毒品犯罪主要是指某一毒品犯罪行为从策划、实施到危害结果的发生、犯罪分子的逃匿等整个过程跨越大陆与台湾地区。两岸跨境毒品犯罪经历了从无到有,从少到多的不断变化和发展的过程,总体可归结为“人(毒贩)在两岸窜,货(毒品)往台湾流”的态势。现将两岸跨境毒品犯罪的现状分析如下:

(一)台湾毒贩将大陆地区作为毒品走私台湾的主要通道和跳板

金三角是世界上鸦片与海洛因的主要产地,也是中国大陆最主要的毒品来源,金三角毒品的运输通道,有利用缅泰边境与湄公河通道,经泰国输送至海外;有过老挝、越南经海路贩运至广东,再分销至中国香港和澳大利亚;还有著名的“中国通道”,也就是利用中缅之间 2000 多公里长的边界线,经中国云南、广东向中国全线渗透,多头走私海洛因、安非他命,再分销到日本、澳大利亚、加拿大、东南亚等国以及中国大陆、香港、台湾等地区,云南省也因与缅甸、老挝交界的关系(邻近金三角),成为国际贩毒组织转运海洛因至全世界最重要的通道与源头,据估计约有八成的海洛因是经云南入境大陆,^[1]由此可知,中国大陆仍是金三角地区毒品向外渗透最主要的通道。而台湾的海洛因来自于金三角者,其走私方式,多以渔船、货柜、夹带走私方式并有邮包走私、吞食、塞肛或赴毒源地购买、人货分离等方式,经泰国或大陆,辗转流入台湾,毒品经由大陆的走私路线有自缅甸经昆明,过厦门、香港到台湾,也有自泰国经香港而至台湾等多条的贩毒走私路线。根据台湾有关部

^{*} 厦门大学 2008 级博士研究生,福建省漳州市中级人民法院助理审判员。

[1] 刘复晨:“蜂箱夹层藏着海洛因”,载《法制日报》2004 年 7 月 20 日第 10 版。

门的统计,^[2]自1998年至2006年,台湾地区平均每年缉获的(甲基)安非他命在过去几年多来自于中国大陆、台闽地区或“地区不明”等,但2002年始来源地为台闽地区的数量有逐年上升之趋势,而中国大陆的缉获量自2003年起有下降之趋势,2006年度,31.1%的(甲基)安非他命缉获量来自台闽地区;自1998年至2006年,台湾地区平均每年缉获海洛因来源地包括泰国、中国大陆、地区不明、其他地区、台闽地区与缅甸等,2006年度将近20%的海洛因缉获量来自泰国,台闽地区与中国大陆共占约14%。因此,台湾官方与学者均认为,大陆地区系台湾毒品的主要来源地之一。

(二)两岸贩毒组织利用各自优势合作制造冰毒

冰毒的重要原料——麻黄素,主要产地在大陆,但是制毒高手多在台湾,因此大陆地区与台湾地区的相关毒品犯罪组织进行跨境合作,加工制毒技术与设备由台湾流入,使台湾毒贩与大陆毒贩相结合,并由台湾毒贩传授技术、资金、原料、通讯器具,大陆毒贩则利用人脉与地理条件,在大陆东南沿海设置工厂,再走私至日、韩、台,也因此许多台湾的制造冰毒的犯罪集团,西移大陆东南地区,从大陆生产制造后再走私回台湾。2000年后,大陆地区加大了对制造冰毒犯罪的打击力度,这些制造冰毒集团遂逐渐移回台湾或东南亚,^[3]这在客观上加剧了大陆向台湾走私制毒物品的犯罪活动的发生。

(三)两岸跨境毒品犯罪呈现“枪毒同源,枪毒同流”的趋势

近年来,台湾黑社会组织如“竹联帮”、“天道盟”涉足毒品犯罪日益增多,一部分黑社会成员负案在身,为逃避台湾警方通缉“跑路”到大陆,与境内贩毒人员勾结共同实施毒品犯罪。为保证毒品、毒资安全,对抗警方查缉,或应付黑社会火拼,他们想方设法获取枪支武器,武装护毒,^[4]成为两岸治安的重大隐患。据福建警方统计,2001年至2008年,福建省各级公安机关共破获涉枪涉黑的涉台毒品犯罪案件5起,缴获各类枪支31支、子弹1108发。2001年,福建省公安机关抓获的台湾籍贩毒集团主犯丛某,就系台湾黑社会组织“天道盟”的头目,在台湾地区有两起命案在身。2002年4月13日,厦门市公安机关摧毁一个以台湾籍毒贩为首的走私、贩卖毒品团伙,当场缴获制式冲锋枪24支、子弹600余发。2004年2月7日,厦门警方摧毁一台湾籍毒品犯罪集团的制毒工厂,抓获台湾籍犯罪嫌疑人4名,缴获冰毒半成品69.42公斤、汽车2部、进口的制式枪支3支、子弹446发、毒资270余万元以及大批制毒设备、器具和化学配剂。^[5]

二、两岸跨境毒品犯罪刑事司法协助的现有模式

两岸打击跨境犯罪的刑事司法协助开始于上世纪80年代末,早期仅限于个案上的协助,直到1990年《金门协议》的签定,但这样的协助也只局限于人犯的遣返和移交。近年来,针对两岸跨境犯罪的新形势,两岸警方已经在个案上开始了全面的司法协助,2009

[2] 参见2007年《台湾反毒报告书》。

[3] 郑佑民:“两岸合作打击毒品犯罪之研析”,载《展望与探索》2004年第2期。

[4] 朱晓莉、曹文安:“海峡两岸毒品犯罪的互动及合作打击困境”,载《福建警察学院学报》2008年第1期。

[5] 傅是杰:“闽台毒品犯罪问题研究”,载《福建警察学院学报》2008年第3期。

年 4 月 26 日《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》的签署,更是为两岸全面合作打击跨境犯罪构建了制度性的蓝图。两岸跨境毒品犯罪刑事司法协助也正是遵循着以上的模式来开展的。

(一)“窗口式移交”

1989 年 2 月 27 日,台湾人杨明宗在台湾桃园市杀害一男子后经菲律宾潜逃至大陆,同年 3 月 3 日被内地公安机关逮捕,国际刑警组织中国国家中心局通过新加坡国家中心局向台湾警方传递了希望遣返该案犯的信息。1989 年 4 月 2 日,在得到台湾警方的默许后,大陆公安机关将逃犯杨宗明押送至新加坡,再由台湾警方将其押解回台湾地区受审,从而完成两岸首例遣返刑事罪犯的合作。^[6] 该案的司法协助模式被称为“窗口式移交”。



“窗口式移交”遣返流程图

“窗口式移交”是两岸在缺乏直接沟通渠道之下的一种无奈之举,后来由于成本的考量及《金门协议》的签订,这种经由国外移交刑事犯的模式就没有再使用过,但这看似迂回的司法协助模式体现两岸开展刑事司法协助的必要性与紧迫性,并开辟了两岸进行刑事司法协助的良好开端。

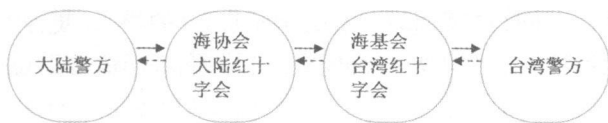
(二)《金门协议》

1 《金门协议》的背景及相关内容

1990 年 7 月 22 日,台湾方面以极不人道的方式遣返大陆渔船“闽平渔 5540 号”,造成 25 名大陆私渡人员窒息死亡。同年 8 月 13 日,又将 50 名私渡人员强行并船遣返,导致“闽平渔 5202 号”被台军舰撞沉,21 人落水遇难。海难事件发生后,两岸舆论界以及民众一片哗然,台湾当局在各方强烈谴责声中不得不暂停遣返大陆渔民。为避免再出现死伤悲剧,1990 年 8 月,中国红十字总会向台湾红十字组织建议,双方签定遣返作业协议。1990 年 9 月 11 日至 13 日,两岸红十字组织以个人名义在金门通过商谈达成了《海峡两岸红十字组织有关海上遣返协议》,简称《金门协议》。《金门协议》成为 1949 年以来海峡两岸分别授权的民间团体签订的第一个书面协议。

根据《金门协议》的规定,凡违反有关规定进入对方区域的居民或刑事嫌疑犯或刑事犯,经一方将查获的待遣返人士造册后,经由两岸红十字会或海基、海协两会,传送到另一方主管部门,经查核无误后,双方商定时间、地点遣返交接,遣返交接双方均用红十字专用船,并用民用船只在约定地点引导。遣返船、引导船均悬挂白底红十字旗(不挂其他旗帜。不使用其他的标志)。遣返交接时,应由双方事先约定的代表三方签署交接见证书。

[6] 林锦村:“论海峡两岸之刑事司法协助”,载《法令月刊》1996 年第 12 期。



《金门协议》遣返流程图

此协定的签订,使两岸对于刑事嫌疑犯或通缉犯的遣返(包含涉毒犯),无需再经由第三国辗转遣送,使遣送作业更加便捷。截至2009年1月,根据《金门协议》两岸红十字组织共同实施双向遣返作业212批,双向遣返38936人。其中,大陆向台方遣返非法入境人员、刑事犯、刑事嫌疑人91批366人。《金门协议》是目前两岸遣返刑事罪犯的主要模式,涉毒罪犯也多以此模式遣返,据统计,^[7]2006至2007年两年间大陆警方依据《金门协议》向台湾遣返13名毒品通缉犯。

2 《金门协议》的相关涉毒案例

(1) 陈金煌遣返案

2005年6月17日上午,两岸红十字会人员依《金门协议》规定,于马祖完成嫌犯陈金煌交接手续。嫌犯陈金煌因涉嫌在台湾从事毒品犯罪活动,被台湾嘉义“地方法院检察署”通缉后潜逃藏匿于大陆地区,台湾警方透过海峡交流基金会及台湾红十字会总会等相关单位,转请大陆警方协缉遣返,经大陆警方全力侦破予以逮捕。

台湾警方对此次遣返案的评价为:“此次执行遣返经缜密规划,终能圆满达成任务,对于两岸共同合作打击犯罪之执行,又注入一剂强心剂,不仅对于警察工作士气有鼓舞作用,对潜逃大陆之刑事通缉犯,亦有当头棒喝之效,另对治安维护亦具有正面意义。”

(2) 两岸遣返史上人数最多的黄某淇等25人案

2007年1月26日,大陆警方将藏匿大陆地区的台湾通缉犯黄某淇等25人依照《金门协议》循“马尾——马祖”路线遣返回台湾,创下两岸警方合作打击跨境犯罪集团遣返人数最多之历史纪录。本次遣返25人中,涉嫌毒品犯罪的有4人。

台湾警方对此次遣返案的评价为:“本次能顺利遣返25名通缉犯返台究办,再次特别感谢大陆公安单位协助与配合,期盼未来两岸警方除继续加强合作联系外,更应加快脚步促成两岸警方交流、组团互访、构建治安合作网络,以有效保障两岸人民生命、财产安全。”

(3) 刘某煌遣返案

2009年5月26日,两岸依《金门协议》规定,通过“马尾——马祖”管道,遣返潜逃藏匿于大陆地区的嫌犯刘某煌。刘某煌因涉嫌走私毒品安非他命27公斤,2000年6月于高雄地区涉嫌运送、贩卖毒品遭逮捕,被台湾台南“地方法院检察署”、台湾“高雄地方法院检察署”发布通缉。台湾警方通过“两岸共同打击犯罪联系机制”,洽请大陆警方协助缉捕该嫌犯。

台湾警方对此次遣返案的评价为:“2009年4月26日第三次江陈会在双方对等、尊严、互利的原则下,签署《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》将民众关切的重大刑

[7] 数据来源于2007、2008年《台湾反毒报告书》。

事犯罪纳入双方合作范围,并建构制度化合作机制,以提升打击两岸跨境犯罪成效。《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》签署后,两岸警方再次展现共同打击跨境犯罪之决心,将潜逃大陆地区刑事(通缉)犯遣返回台,对于两岸合作共同打击犯罪,又注入一剂强心剂,对治安维护工作亦有重大正面意义。希冀未来透过两岸警方制度化、常态化联系管道,建立两岸执法人员更紧密之合作关系。”

(三) 澳门模式

1 澳门模式的背景及相关内容

所谓“澳门模式”,即大陆公安机关查缉到台湾通缉犯,在查核身分无误后,大陆公安机关将其列为“不受欢迎人士”驱逐出境抵达澳门,由澳门警方协助押解,同时间台湾刑事司法部门派员抵澳门机场押接,在通缉犯登上台湾航空班机后,便完成合作打击犯罪的任务。



“澳门模式”遣返流程图

透过“澳门模式”追缉逃犯,应可溯源 1990年两岸签署《金门协议》《金门协议》虽具刑事司法互助性质,但只是针对双方偷渡犯与刑事(嫌疑)犯的海上遣返事宜所达成的协议。近年来常有一些台籍人员在台犯案后流窜到大陆,与当地不法分子犯罪合流,严重破坏大陆的社会治安。因此两岸刑事司法机关透过私下合作管道另辟“澳门模式”,并取得了一定的成效,例如 1990年台湾“四海帮”头目杨光南、2002年潜逃大陆 8年多的“穿山甲”詹龙栏、涉及天道盟“太阳会”头目吴桐潭命案及台中监理站运钞车抢案的陈文铭等人,都是循此模式遣返台湾归案受审。

2 “澳门模式”的相关涉毒案例:台湾“毒贩教父”黄上丰遣返案

2009年 4月 30日,广东公安从珠海看守所押解有台湾“毒贩教父”之称的黄上丰出狱到澳门,由澳门警方在机场管制区内,双方签署交接书后,旋即由台警方把黄押解登机返台,成为第三次陈江会签署共同打击犯罪及司法互助协议后,首位被遣返的要犯。

黄上丰其母涉嫌贩卖海洛因,1994年 10月 4日被台湾高雄“地方法院检察署”检察官张金涂指挥侦办查获到案并收押禁见。黄上丰因而怀恨在心,1994年 11月初购得制式手枪 4把、子弹 110颗后,于 1995年 1月 8日以每人新台币 100万元之代价唆使共犯锺某福、张某旗二人持枪,骑乘由黄上丰妻子提供之重机车至张检察官住所埋伏,并趁张检察官出门开车上班之际朝其下半身枪击 12发,被害人中弹后不支倒地,经邻居报警送医急救后,紧急输血 6000ml始救回一命。黄上丰为制造不在场证明,即于案发前出境至香港,事机败露后,长期潜逃匿居大陆地区。案发后仍持续隔海遥控贩毒,在大陆地区勾结詹某栏等多名通缉要犯与在台共犯,以货柜载运、模具夹带及渔船走私海洛因、安非他命等各类毒品,跨境遥控制毒、运毒来台,分析走私来台毒品数量至少有数百公斤之多,俨然成为两岸跨境走私贩运毒品之大毒枭。1999年 12月,黄上丰因在大陆犯故意伤害罪,

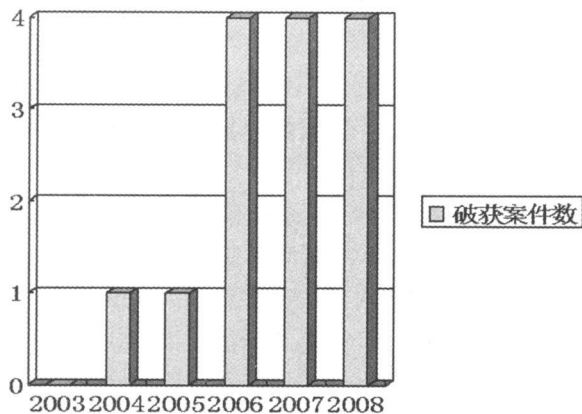
被广东省司法部门依法判处有期徒刑 13 年。刑满释放后, 2007 年 11 月 1 日, 黄上丰又因非法持有枪支和私藏弹药, 被广东省公安机关查获, 被广东省司法部门判处有期徒刑 1 年 6 个月, 至 2009 年 4 月 30 日服刑期满, 台湾警方在得知黄上丰即将刑满出狱时, 即积极和大陆警方接洽遣返事宜。

(四) 全面司法协助的新模式

1 全面司法协助新模式的背景及相关内容

上文谈到的三种模式, 多适用于人犯的遣返, 这种主要针对“已经发生”案件的模式, 在打击“正在发生”的案件时, 则显得“力不从心”, 这显然不利于两岸及时高效地打击跨境毒品犯罪。于是, 两岸警方在传统的司法协助模式外, 正寻求一种全面的司法协助模式, 即两岸警方通过构建个案犯罪情报沟通平台和统一行动部署机制, 并以期将这种全面司法协助模式常态化和制度化。近年来这种全面司法协助模式的开展, 极大提升了两岸打击跨境毒品犯罪的成效。根据下图表^{〔8〕}我们不难看出, 两岸警方合作缉毒的成功案例正经历着从无到有、从少到多的良好态势。据台湾方面的统计: “2007 年度台湾‘法务部调查局’与大陆缉毒相关单位合作侦破 3 案, 逮捕嫌犯 43 人, 缉获毒品海洛因 12 18 公斤, 安非他命成品 66 公斤、半成品 897 公斤、原料 1 850 公斤, 恺他命 3 8124 公斤, 摇头丸 0 9358 公斤; 2007 年‘刑事警察局’与大陆公安单位经由情资交换, 破获张某等人涉嫌安非他命制毒工厂, 现场并起获安非他命成品、半成品、麻黄素各约 3 公斤及制毒工具一批等, 绩效良好。”^{〔9〕}

2003-2008 年大陆与台湾合作破获毒品案件数



(数据来源: 根据 2000 年至 2009 年台湾反毒报告书提供数据整理而成。)

2 全面司法协助新模式的相关案例: “707”特大走私毒品案

2006 年 2 月 3 日, 经过长期缜密侦查, 在国家禁毒委、公安部、海关总署的统一指挥协调下, 昆明海关缉私局联合泰国警方、台湾地区警方彻底铲除了以台湾人钟万亿为首的特大国际贩毒集团, 缴获高纯度海洛因 57.4 公斤, 市值 2 亿多元人民币, 抓获多名犯罪嫌

〔8〕 参见 2000—2009 年《台湾反毒报告书》。

〔9〕 参见 2008 年《台湾反毒报告书》。

疑人。该案缴获的海洛因为近年来台湾地区查获的最大一宗货柜走私海洛因案。该案的成功破获堪称是两岸警方首次开展打击毒品走私犯罪全面司法协助模式的范例,也是大陆海关缉私警察与台湾地区警方合作双赢的一次实践,是两岸警方维护和保障两岸同胞共同切身利益所作具体努力的结果,为两岸警方进一步打击刑事犯罪合作奠定了基础。

上述案例,是两岸警方借由海协会与海基会既有的沟通管道,通过交换犯罪情资,统一展开联合查缉行动,最终破获贩毒组织。此种联合查缉行动,须在时间上密切配合,并精确地掌握情资,不让毒贩之间有通报讯息的时间与空间,才能在两岸异地共同侦破贩毒集团。

三、两岸跨境毒品犯罪刑事司法协助的困境

从两岸跨境毒品犯罪刑事司法协助的现有模式上看,自发、临时性的协助多于常规性的协助,个案的协助多于制度性的协助,而且这种协助还因两岸的政治关系时断时续。

(一)“一国两制”与两岸刑事司法协助的政治定位之争

目前,两岸刑事司法协助的政治地位问题,即两岸刑事司法协助是属于区际还是国际刑事司法协助,在两岸学者或官方之间还存在着争议。大陆的学者与官方代表一致认为两岸之间的司法协助属于区际司法协助,而部分台湾学者与官方代表则认为两岸之间的司法协助属于国际司法协助。“这两种刑事司法协助在协助内容方面基本一致,但其性质是截然不同的。国际刑事司法协助的产生是建基在国家主权理念之上的,与国家主权息息相关,可以说属于刑事领域的国家对外事务;而区际刑事司法协助的产生与国家主权并无直接联系,只是一个国家内部不同法域之间的合作关系,完全属于国家的内部事务。”^{〔10〕}

这种争议的实质在于是否将“一国两制”作为两岸刑事司法协助模式的基本原则。毫无疑问,大陆与台湾地区的刑事司法协助正确的政治地位应是区际司法协助。“一国两制”的方针政策是产生中国区际刑事司法协助最根本、最直接的因素,因此,要建立起一套符合中国国情的区际刑事司法协助制度,就必须以“一国两制”的方针政策为基石。近来有台湾学者提出,两岸应就“客观现实需要”,^{〔11〕}抛弃“国家主权”的争议问题,而基于司法互助的实质内涵加以应用。实际上,两岸司法协助的政治定位问题是无法回避的问题,所谓“名不正则言不顺”,这个问题不解决好,将极大程度地影响两岸司法协助的成效,事实也证明了这一点。1999年李登辉抛出“两国论”后,直接导致了1999年7月至2000年2月间,两岸依《金门协议》遣返人犯作业停顿达8个多月之久,造成了遣返作业时断时续的局面。^{〔12〕}

〔10〕 赵国强:“‘一国两制’下的中国区际刑事司法协助”,载《广东外语外贸大学学报》2008年第5期。

〔11〕 事实上,台湾地区对两岸合作打击刑事犯罪的需要更为突出,此种需要可从下文中的“1990-2008年两岸函请对方协缉刑事犯统计表”中分析得出。

〔12〕 沈道震、刘进福、宋筱元、曾正一:《两岸合作共同打击毒品犯罪之研究》,台湾两岸交流远景基金会2003年,第104页。

1990-2008年两岸函请对方协缉刑事犯统计表

| 台湾地区 | | 大陆地区 | |
|-------|----------------------------|-------|------|
| 人数(人) | 所涉犯罪 | 人数(人) | 所涉犯罪 |
| 767 | 跨境掳人勒索、伪造货币、诈欺洗钱及走私毒品等重大犯罪 | 18 | 劫机 |

(数据来源:海协会与海基会相关统计)

(二)《金门协议》内涵不足

首先,《金门协议》是由民间组织之间达成的协议,对两岸官方并无实质上的法律约束力。^[13] 它的落实,只能有赖于两岸的自愿配合与协调,而不是协议本身的效力。其次,它虽然是海峡两岸签订的第一份正式协议,但它不能涵盖两岸在刑事司法协助领域的所有问题,而且该协议的实施限于个案协商,没有形成制度化的协助管道,影响了遣返和移送的效率。最后,两岸对该协议的认识存在分歧。由于台湾地区方面将两岸之间的遣返移交等同于国与国之间的引渡,坚持“己方人民不遣返”、“政治犯不遣返”、“宗教和军事犯不遣返”、“已进入司法程序不遣返”等原则,为遣返设置了许多人为的障碍。^[14]

(三)两岸未形成稳定的打击跨境毒品犯罪司法协助机制

目前,两岸打击跨境毒品犯罪的司法协助模式仍主要是《金门协议》模式,而《金门协议》仅规范刑事犯的遣返、传递情资与司法案件证据之调查,并无联合办案协议,或打击毒品的互助协定,司法协助不足,这显然无法应对日益猖獗的跨境毒品犯罪,使得合作打击跨境毒品犯罪的成效受到限制。与《东盟和中国禁毒合作行动计划》及《上海合作组织成员国关于合作打击非法贩运麻醉药品、精神药物及其前体的协议》开展的司法协助相比(具体见下表),两岸开展的打击跨境毒品犯罪的司法协助项目就显得不足了。近年来两岸虽然已经出现了突破《金门协议》通过海协会、海基会进行传递案件情报信息、委托调查案件证据的合作打击跨境毒品的案例,但仍只是停留于个案的协助上,两岸并未形成稳定的刑事司法协助机制。

合作机制(两岸、东盟、上海合作组织)之合作项目比较

| 合作项目 | 两岸合作机制 | 大陆与东盟合作机制 | 上海合作组织机制 |
|------------|--------|-----------|----------|
| 人员交换和培训 | | ○ | ○ |
| 执法合作、联合行动 | ○ | ○ | ○ |
| 采取互助侦查措施 | ○ | ○ | ○ |
| 共同落实国际反毒公约 | | ○ | ○ |
| 控制下交付 | | | ○ |
| 提供司法协助 | ○ | ○ | ○ |

[13] 同注6引文。

[14] 唐荣智等:“海峡两岸司法协助课题研究”,载《台湾法研究学刊》2000年第1期。

| | | | |
|---------------------|---|---|---|
| 建立共同易制毒化学品的进出口的核查标准 | | ○ | ○ |
| 在合作中成立工作小组以协调解决问题 | | ○ | ○ |
| 交换执行情况的材料、统计资料及方法建议 | | ○ | ○ |
| 加强法律立法,消弭法律落差 | | ○ | ○ |
| 情资交换 | ○ | ○ | ○ |

(四)两岸警方未建立直接联系管道

目前两岸警方的合作是透过海协会与海基会或其他民间团体(如台商协会等)协助转达犯罪情资,两岸并未具有直接联系管道,但目前跨境毒品犯罪案件日渐增多,而两岸警方合作侦办跨境毒品犯罪却又存在困境,最主要在于现行的间接联系管道已无法满足打击犯罪的需求,犯罪情资沟通的效率有待提高。由于两岸警方无直接联系管道,导致有些案件的基本资料、犯罪事实搜集和回复时间难以掌握,延宕破案时机,阻窒有效向上发展案情,追查幕后“主事者”。^[15]以当前两岸跨境毒品交易模式而言,主犯往往在境外遥控指挥,成员遍及两岸,跨境规划交易地点、方式,分工细腻,利用台湾海峡和两岸警方间接联系管道的时间差为时空障碍逃避打击。另外由于目前两岸间并没有货币兑换机制,毒资通过地下汇兑,变成当前跨境毒品犯罪最主要的洗钱模式,相关数据统计,每年两岸地下汇兑超过数百亿新台币,已严重影响社会经济秩序。

四、两岸跨境毒品犯罪刑事司法协助的展望

两岸早在 1993 年的“汪辜会谈”中,就曾尝试在两岸“共同打击犯罪”及“司法机关相互协助”等事宜进行后续事务性协商,却未有进展;1998 年“辜汪会晤”,双方再次对于“涉及人民权益的个案积极相互协助”达成共识,其后虽然开启了两岸查缉跨境犯罪及司法互助个案协助模式,惟始终缺乏制度化的共同打击犯罪与司法互助机制,成效未尽理想。2009 年 4 月 26 日海峡两岸关系协会和台湾海峡交流基金会在南京签署《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》并于同年 6 月 25 日生效实行。伴随这一协议的签署与生效,两岸司法界建立了直接、全面、深度的刑事司法协助关系,意味着两岸司法机构更深层次合作的开始,为未来两岸合作打击跨境毒品犯罪描绘了框架性的蓝图。下文拟通过解读《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》结合该协议的执行情况,提出相关具体司法协助措施之构建,展望两岸打击跨境毒品犯罪司法协助的未来图景。

(一)解读《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》

1 《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》签订的重要性

自 1987 年以来,两岸交流交往日益频繁,达到相当的规模。但由于两岸司法机关没

[15] 笔者对此点深有体会,笔者曾遇过这样一个案例,台籍被告人事实上是由大陆走私麻黄素到台湾制毒的,但由于缺少台湾方面的相关制毒证据,此案只能以走私制毒物品罪结案。

有建立正式刑事司法协助机制,为不法分子或犯罪嫌疑人潜逃并藏匿对岸提供了机会。近年来,一些黑社会性质的跨两岸犯罪团伙更利用两岸治安防治无法对接之机,大肆实施拐卖、贩毒、洗钱、走私、诈骗等极端恶劣的犯罪行为,严重危害了海峡两岸同胞权益,破坏了两岸社会和谐。特别是近年来由两岸跨境诈骗案件的侦办,发现诈骗集团伎俩不断翻新,迅速消灭犯罪证据,更让电信诈骗逐渐从大陆、台湾扩散到东南亚国家,成为国际性犯罪。根据台湾大陆事务部门统计,台湾近两年来的诈骗犯罪件数平均高达13500件、2008年的诈骗金额更超过新台币30亿元。由于两岸犯罪分子联手并进行专业分工,对两岸警方而言,单独侦办往往有追缉盲点,不易破案。在2008年11月第二次“陈江会谈”结束后,台湾大陆事务部门针对下一阶段两岸协商议题进行民调,其中有75.07%的台湾民众,希望就两岸交流秩序正常化的相关议题优先协商(包括共同打击犯罪、司法互助等)。而根据该部门于2009年4月最新民调显示,对于两岸共同打击犯罪议题,有高达79.6%的台湾民众认为,两岸应该尽快进行协商并且签署协议,以解决司法侦查和人犯遣返的问题。显见台湾民众对于两岸尽速签署协议、共同打击跨境犯罪,具有高度期盼。

2 《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》的基本内容

《协议》共有24条,分5章:一是总则部分,规定了司法协助事项的范围、业务交流和联系主体;二是共同打击犯罪部分,规定了合作范围、协助侦查、人员遣返;三是司法互助部分,规定了送达文书、调查取证、罪赃移交、裁判认可、罪犯接返(移管)、人道探视,涵盖了刑事和民事司法互助事项;四是请求程序部分规定了提出和执行请求的基本程序,并对请求的不予协助、所涉资料的保密和限制用途以及文书格式、协助费用作出规定;五是附则部分,对协议履行和变更、争议解决等问题作出规定。具体可以归纳为以下两大方面的内容:

(1)两岸共同打击犯罪方面:^① 资讯交换。两岸刑事司法机关将建立犯罪资讯交换机制,使双方得以利用犯罪情资的即时交换,先期掌握诸如跨境电信诈骗等犯罪行动的相关情资,并直接进行犯罪打击,断绝非法者的生路,以减少民众生命财产的损害。^④ 合作范围。不分犯罪类型,只要是刑事犯罪,两岸都扩大范围、全面合作打击,特别是两岸人民共同关切的重要犯罪类型,包括电信诈骗、毒品走私及经济犯罪等犯罪型态,两岸刑事司法机关更将加强合作力度,以确保人民生命财产的安全。^(四) 协助侦办。两岸在协议的基础上,可以透过犯罪情资交换、协助侦办与取证、遣返罪犯等合作方式,使两岸的跨境犯罪活动一举成擒。^{1/4} 人员遣返。未来,双方对罪犯遣返的合作基础将更为稳固,从根本上阻绝罪犯潜逃,让罪犯无所遁形,并建立更完整的制度化遣返机制,使遣返作业更为顺畅、安全、迅速与便利。

(2)两岸司法互助方面:^① 文书送达。透过两岸司法互助管道,及时有效送达文书,确保诉讼案件合法进行,对于民众跨境进行诉讼程序,能够有效主张及维护自身权利。^④ 调查取证。经由司法互助机制,可洽请对方协助调查、合法取证,协助法院及当事人顺利进行诉讼程序,解决法律争议,伸张社会正义。^(四) 罪赃移交。透过两岸协议,协助移转犯罪不法所得,使受害人得以获得赔偿或减轻损失,不让罪犯从中牟利。^{1/4} 裁判认可。透过申请程序,经由双方法院依据各自法律并基于互惠原则,对他方法院之民事判决、仲裁裁决予以认可,以利后续执行、主张权益。^{1/2} 人道探视。双方将针对受刑人家属之探视,

提供便利与必要之协助,并经由两岸司法互助管道,确保双方民众因案受到羁押时,合法权益受到保障。^{3/4} 罪犯移管。基于人道考量,两岸经由司法互助管道,建立移管机制,在尊重当事人意愿及符合双方法规之情形下,对于因案在对方受到判刑及监禁的民众予以接返,并进行后续司法程序。

3 《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》执行情况

2009年6月25日《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》生效后,两岸司法机关即依据协议,逐步开展各项沟通渠道,建立业务合作基础架构,携手共同打击跨境犯罪,已逐步展现《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》在维护两岸社会治安,保障民众权益,彰显社会正义的重要功能。2009年7月14日,台籍女通缉犯卓冬美遣返回台案,^[16]成为《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》生效后首个大陆将判刑的台籍人犯遣返案例,此案虽非大案,但对于两岸建立制度化打击跨境犯罪刑事司法协助机制,具有指标性意义。2010年3月6日,两岸遵循《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》将台前彰化县“议长”白鸿森遣返回台,^[17]更是在台湾岛内引发巨大反响,台湾大陆事务主管部门认为,白鸿森的遣返案例,已将两岸共同打击犯罪的互助推展到一个崭新的局面。据台湾大陆事务主管部门统计,截止2010年2月底,两岸依据《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》所进行的互助业务已达5千余件。

(1)两岸警方积极交换经济犯罪等各类犯罪情资,在打击贩毒、假币等各类跨境犯罪方面成绩显著。据台湾大陆事务主管部门统计,截止2010年2月底,两岸合作侦破诈欺(12案357人)、毒品(1案2人)、掳人勒赎(2案9人)计15案,逮捕犯罪嫌疑人368人(台湾籍280人、大陆籍88人);其中包含12起电信诈骗案,逮捕犯罪嫌疑人357人(台湾籍273人、大陆籍84人)。

(2)两岸法院积极开展司法协助事务。截止2009年底,两岸法院相互委托送达文书、调查取证数千件。

(3)海协会和海基会大力推动司法业务交流,相继组织司法考察团互访,强化合作机制,提高合作效率。目前,两岸司法机关的交流主要是通过相关协会互访的渠道进行的,例如,白鸿森的遣返案后,2010年3月18日,台当局“刑事局长”林德华率团前往北京等地参访,即是通过台湾刑事侦防协会协助下进行的。

(二)构建两岸跨境毒品犯罪刑事司法协助之具体措施

《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》签订并生效,标志着海峡两岸刑事协助进入了一个新的时代,其意义非同凡响,是自1990年两岸红十字会签订“金门协议”之后又

[16] 卓冬美在台涉嫌在一起卖春案中行贿警察,之后潜逃到大陆,遭台湾司法部门通缉。卓冬美逃到大陆后继续从事诈骗集团行骗,2009年4月初被大陆司法机关逮捕,并遭大陆法院判处有期徒刑1年。2009年7月,福建省公安部门透过两岸司法协议,通知台湾“刑事局”派员接回。

[17] 2009年12月13日下午,白鸿森通过帮派分子杨浩雄安排,从台中荣总九楼病房,避开警方监控后,坐上接应车子,直奔台北县金山附近海岸,偷渡到厦门匿居。台刑事警察局和“法务部”先后行文给大陆相关部门,请依两岸司法互助协定,缉捕并遣返白鸿森和罗道坚。2010年3月6日,两岸司法部门依据《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》,将因贪污案被判刑3年10个月脱逃大陆82天的国民党籍前彰化县“议长”白鸿森、同案被判刑4年4个月的其妹婿罗道坚以及协助逃跑的杨浩雄等共3人,由台警调干员从厦门经两门航线押解回台。

一个具有里程碑性质的协议,为今后两岸携手惩治与预防犯罪,共同打击跨境犯罪问题提供了一个良好的合作基础。^[18]但该协议仅是一个框架性协议,其规定相对粗疏,原则性强而操作性弱,需要双方因应实践需要进一步协商,解决具体操作性问题。下文拟就构建两岸跨境毒品犯罪刑事司法协助之具体措施提出建议:

1 两岸警方建立直接、有效及快速联系管道

为有效打击犯罪,对于犯罪资讯的提供贵在及时迅速,为能即时提供犯罪情报资讯,两岸警方建立直接、有效及快速联系管道,有利于处理两岸有关犯罪情报资料,遇有案即可充分利用此一管道迅速提供正确情报资讯。^[19]

(1) 设置联络热线

海协、海基两会原设有联络热线及专职联络人员,处理有关犯罪情报资料之提供及交换事宜,但此种联系管道需两岸警方透过两会才能取得联系,失之于效率。为避免政治争议,现阶段可考量由大陆的“中国警察学会”和台湾的“刑侦防协会”^[20]签订协议建立联络热线,大陆沿海地区则指定各省公安厅为配合单位,进行各项情资交流与共同打击两岸间之犯罪行为。

(2) 互派缉毒联络官

根据以往破获跨境毒品犯罪案件,大部分主要依赖情报提供才得以破案。互派警务(缉毒)联络官是国际上打击跨国犯罪通行的做法,1998年5月,我国公安部首次向我驻美国使馆派驻警务联络官(时称缉毒联络官),这是新中国历史上第一位驻外警务联络官,截止2008年底,我国公安部已向我在美国、泰国、土耳其、吉尔吉斯斯坦等19个国家的驻外使领馆派驻了30名警务联络官,这对打击跨国跨境犯罪及犯罪情资交流方面发挥了巨大的作用。两岸警方在合作打击跨境毒品方面可以参照此模式来加强两岸的警务合作与情资交流,但由于政治原因,以何种形式互派缉毒联络官值得探讨。事实上,在《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》签署后,有台湾媒体指称今年年底两岸将互派警察驻点人员,这在岛内引发了不小的争议,台湾地区刑事警察部门还为此发了澄清说明。

2 加强两岸跨境追逃协助机制

两岸跨境毒品犯罪分子在一个法域实施犯罪后逃窜到另一个法域,是多年来两岸跨境毒品犯罪的显著特征。由于两岸法律制度不同,司法上存在隔膜、区际司法协助机制不健全,为犯罪分子逃避法律的制裁提供了可乘之机。虽然大陆地区与台湾地区的跨境追逃已经有了多年的实践和丰富的经验,但规范程度远不及国际刑事司法协助中的引渡和追逃。两岸跨境追逃虽不同于国与国之间的跨境追逃,但成熟的国际刑事司法协助经验是可资借鉴的。跨境追逃犯在国际刑事司法协助中的历史久远。据资料显示,早在公

[18] 时延安:“海峡两岸刑事合作新时代的来临——《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》解读”,载《法制日报》2009年5月20日第12版。

[19] 高政昇:“两岸共同打击犯罪之探讨”,载《2001年犯罪防治学术研讨会论文集》,第31-33页。

[20] 事实上,大陆的“中国警察学会”和台湾的“刑侦防协会”的交流早在1995年就已经开始了。1995年,“刑侦防协会”组织台湾现职警员组团赴北京,协商两岸合作打击犯罪破冰之旅。随后2001年大陆“警察学会”组团来台参访交流,借由两岸警方的互访,已成功奠定“携手共同打击犯罪、维护两岸社会稳定”基础,并开展两岸犯罪情资交换管道,拓建两岸刑事犯协助缉捕及遣返程序。

元前 1280 年,埃及和赫梯族在叙利亚战争结束时的“和平条约”中,就载有互相遣返逃到对方境内的罪犯的规定。世界上第一部引渡法由比利时于 1833 年 10 月 1 日颁布,之后的 1870 年,英国也颁布了引渡法。这两部引渡法标志着现代引渡制度的诞生,为各国的引渡立法和有关引渡的国际法规范提供了楷模。^[21] 加强两岸跨境追逃协助机制应先从建立统一的官方协调和沟通机制着手。在国际刑事司法协助中,因为有国际刑警组织作为统一的协调组织,才表现出超强的统一性和快速反应性。两岸由于没有形成统一协调的沟通和协助机制,使得两岸在实行跨境追逃时往往局限于个案协商,随意性大,效率低下。

3 建立和加强对犯罪资产的追缴协助机制

建立和加强两岸区际间对犯罪资产的没收与追缴机制,是预防、监测和惩治跨境犯罪的有效措施,但在以往的两岸共同打击跨境犯罪的实践上看,两岸司法机关却鲜有对犯罪资产的追缴的协助记录。《海峡两岸共同打击犯罪及司法互助协议》中虽然对罪赃移交进行了规定,但其规定过于粗疏,操作性弱。事实上,两岸建立犯罪资产的追缴协助机制可以借鉴《联合国反腐败公约》的相关规定。2006 年 2 月 12 日,《联合国反腐败公约》在我国生效,其对犯罪资产的追回方式分为两种:直接追回与间接追回。直接追回,是指一缔约国在其资产因腐败犯罪被转移到另一缔约国,在另一缔约国没有采取没收等处置措施的情况下,通过一定的途径,主张对该资产的合法所有权而将其追回的机制。间接追回,是指依据本国法律或者执行另一缔约国法院发出的没收令,对被转移到本国境内的腐败资产进行没收后,再将其返还给另一缔约国的资产追回方式。两岸可以透过海协会与海基会的交流平台,借鉴国际刑事司法协助经验,优先确立毒品犯罪此类两岸所共同打击犯罪的罪赃追缴机制。^[22]

4 加强两岸刑事司法人员交流

加强两岸刑事司法人员交流有利于加深双方的情感交流与互信,建立未来两岸间共同打击犯罪的基础。目前,两岸刑事司法机关可透过两岸红十字会及海协、海基两会协助或其他管道,由业务相关人员组成参访团,或举办学术研讨会,交流合作打击跨境犯罪之经验。例如:2001 年 7 月间广东省公安厅邀请台湾警方派员至澳门,进行非正式洽谈“两岸共同合作打击犯罪”相关事宜;2001 年 7 月台湾“中央”警察大学邀请大陆“中国警察学会”成员共 15 人来台参访,并与台湾警方进行非正式洽谈“两岸共同合作打击犯罪”事宜,会中达成多项共识,对未来合作机制建立良好基础;台湾地区刑事警察部门负责人郑清松也以台湾“刑事侦防协会”会员的“民间身分”,应大陆“中国警察学会”邀请,于 2001 年 12 月 10 日前往大陆访问 12 天。

5 构建区际“控制下交付”(Controlled Delivery)的合作机制

控制下交付,是国际社会在打击跨国境毒品犯罪斗争中创设并逐步发展起来的特殊侦查合作手段。这一新概念的提出,始于 1988 年维也纳国际大会通过的《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药品公约》,随后,在 1990 年联合国第十七届特别会议上通过的

[21] 黄风:《引渡制度》(增订本),法律出版社 1997 年版,第 1、2、6 页。

[22] 杨宇冠、吴高庆主编:《〈联合国反腐败公约〉解读》,中国人民公安大学出版社 2004 年版,第 457-456 页。

《全球行动纲领》和1998年联合国第二十届特别会议上通过的《加强国际合作以处理世界性毒品问题的措施》中得到进一步完善和提升。

根据《联合国禁止非法贩运麻醉药品和精神药品公约》的规定,控制下交付是指在一国或多国警察机关实行严密控制或者监督下,允许不法分子在跨国境运输的货物中非法夹带或隐匿的毒品进出口岸,通过货运人自己的管辖区域,在对其流转移交进行全程监控中发现其他涉案人员,掌握地下交易场所与交易方式,进而查明有关的犯罪组织、犯罪网络和贩毒路线等情况后,选择最佳时机将犯罪分子和毒品毒资全部缉捕收缴的侦查方式。^[23]

在两岸之间不断强化区域合作、密切经贸联系和提升司法协助规格的今天,建立确保社会稳定和经济安全运行的警务合作新机制尤为必要,两岸警方需要认真总结国际社会对贩运中的毒品实施控制下交付的成功经验,探索将这一侦查手段引入两岸区际警务合作中来,并在借鉴国际规范和司法实践的基础上,把对毒品控制下交付的侦查合作方式扩大运用于查缉跨境犯罪的广泛领域。

6 建立和健全毒品犯罪情报资讯交流机制

“情报是我们一切思想和行动的基础”。克劳塞维茨的《战争论》中的这句名言一语道破了情报的作用和地位。“毒品违法犯罪中,往往是在A国种植毒品原植物,在B国进行制作加工,再经C国中转贩运至D国出售消费。事实证明,毒品违法犯罪活动从非法种植、制作、加工、贩运到消费,已经形成了一个国际化的犯罪循环体系。”^[24]毒品违法犯罪的跨国性、跨地区性决定了禁毒工作仅依靠一个国家、地区、部门是难以完成的,必须加强国际交流与协作,有效地打击和防范毒品违法犯罪。国际或区际合作的主要内容就是情报的交流与协作。有的学者建议,在厦门和金门分别设立海峡两岸刑事案件协查办事处,全权处理两岸刑事案件司法协助和犯罪情报资讯交流事宜,并提议两岸各自设立的专门机构要实行定期会晤制度,传递交换刑事犯罪信息,讨论某些专门性议题。^[25]这些建议都很有意义,但是由于政治原因,有些方案并不那么容易实现。笔者认为,两岸毒品犯罪情报资讯交流还是应该通过两岸间的官方或半官方的组织来实施为宜。例如,通过上文提到的通过大陆的“中国警察学会”和台湾地区的“刑事侦防协会”建立某种情资交流机制。

(责任编辑:倪鑫煜)

[23] 易志华:“跨境侦查合作中的控制下交付”,载《江苏警官学院学报》2004年第3期。

[24] 马忠红:“情报在禁毒工作中的价值”,载《公安研究》2002年第6期。

[25] 谢立功:“两岸刑事司法互助之规划——试拟两岸刑事司法互助协议草案”,载赵秉志、何超明主编:《中国区际刑事司法协助探索》,中国人民公安大学出版社2003年版,第287页。